Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/5785

11. 10. 96

Antrag

der Abgeordneten Halo Saibold und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Institutionelle Stärkung einer zukunftsfähigen Tourismusentwicklung

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Tourismuspolitik in Deutschland wird auf Bundes- und Landesebene sträflich vernachlässigt. Die Politik drückt sich davor, die adäquaten Rahmenbedingungen für eine wirtschaftlich und sozial-ökologisch tragfähige Tourismusentwicklung zu schaffen. Es müssen hier dringend Veränderungen stattfinden. Die derzeitigen institutionellen und personellen Ressourcen, die für die Gestaltung der Tourismuspolitik zur Verfügung stehen, sind verschwindend gering. Damit können kaum wirksame politische Maßnahmen ergriffen werden.

Die Tourismuspolitik braucht eine Institution, in der die Politik von Bund und Ländern und der verschiedenen Fachministerien vorbereitet und koordiniert wird. An die Stelle des derzeitigen Durchwurstelns muß eine konzeptionelle, kohärente Tourismuspolitik treten.

Die an die Deutsche Zentrale für Tourismus e. V. (DZT) delegierten Aufgaben des Auslandsmarketings werden von dieser ungenügend wahrgenommen. Zudem ist die Arbeit der DZT nicht ausreichend politisch kontrollierbar. Hier werden öffentliche und private Interessen in nicht zu akzeptierender Weise vermischt. Ein übergreifendes, nicht an Regionen gebundenes Inlandsmarketing findet derzeit gar nicht statt. Notwendig ist eine klare Trennung in öffentliche Aufgaben, die von der öffentlichen Hand wahrgenommen werden, und private Aufgaben, die die Privatwirtschaft übernimmt. Die DZT ist aufzulösen. Es sind keine weiteren privatrechtlichen Organisationen zu gründen, die mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Die Verantwortung für das Auslands- wie auch das Inlandsmarketing ist von einer öffentlichen Einrichtung zu übernehmen. Die operativen Aufgaben dagegen sind an privatwirtschaftliche Unternehmen (professionelle Marketingagenturen) zu vergeben.

Ökologische und soziale Belange sind in der derzeitigen Tourismuspolitik völlig unzureichend berücksichtigt. Die Grundlage für eine wirtschaftlich erfolgreiche Tourismusentwicklung ist jedoch eine intakte Natur und Umwelt. Alleine aus ökonomischen Grün-

den müssen deshalb ökologische Belange stärker als bisher in die Tourismuspolitik einfließen, denn Natur und Umwelt sind das Kapital des Tourismus. Es darf dabei nicht bei Appellen des Staates bleiben. Die Integration des Umweltschutzes in alle tourismuspolitischen Maßnahmen ist institutionell abzusichern.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- gemeinsam mit den Bundesländern ein Tourismus-Service-Center – in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts – zur Förderung einer zukunftsfähigen Tourismusentwicklung einzurichten;
- die Deutsche Zentrale für Tourismus aufzulösen und damit auch die Beteiligung an der geplanten „Deutschland Tourismus Marketing GmbH" zurückzuziehen.

1. Aufgaben des Tourismus-Service-Centers

Das Tourismus-Service-Center übernimmt ausschließlich Aufgaben, die von öffentlichem Interesse sind und die im privaten unternehmerischen Bereich nicht wahrgenommen werden. Operative Aufgaben, die vom privatwirtschaftlichen Bereich in angemessener Form wahrgenommen werden können, sind in diesen Bereich zu verlagern.

Übergeordnetes Ziel des Tourismus-Service-Centers ist die Förderung einer zukunftsfähigen Tourismusentwicklung. Das Tourismus-Service-Center nimmt folgende Aufgaben wahr:

a. Politikvorbereitung und -beratung

Das Tourismus-Service-Center schafft die fachlichen Voraussetzungen für die deutsche Tourismuspolitik, indem es

- Vorschläge zur tourismuspolitischen Rahmensetzung für Ministerien von Bund und Ländern erarbeitet und dabei soziale und ökologische Belange berücksichtigt;
- sich mit zukunftsorientierten Fragestellungen der Gesellschaftsentwicklung und mit deren Auswirkungen auf den Tourismus befaßt;
- Wissenslücken benennt und Forschungsaufträge zu wichtigen tourismusrelevanten Fragestellungen vergibt;
- die Interessen der Bundesrepublik Deutschland in internationalen Gremien (z. B. EU, OECD, World Tourism Organization, World Trade Organization) vertritt;
- in regelmäßigen Abständen einen Bericht über die Tourismusentwicklung erstellt.

b. Information und Beratung

Das Tourismus-Service-Center ist die Anlaufstelle für alle touristisch Interessierten aus dem In- und Ausland. Die Arbeit des Tourismus-Service-Centers ist darauf ausgelegt, das gesammelte und erarbeitete Wissen in die politischen Ent-

scheidungsprozesse ebenso wie in die breite Öffentlichkeit zu tragen. Dazu erstellt das Tourismus-Service-Center Publikationen, führt Pressegespräche durch, veranstaltet Seminare, Symposien, Workshops, Fachgespräche etc.

Das Tourismus-Servcie-Center

- wertet aktuelle Forschungsergebnisse aus und stellt sie der Öffentlichkeit – wie auch den politischen Entscheidungsebenen – zur Verfügung;
- informiert und berät über Modellvorhaben und Pilotprojekte, insbesondere im Bereich der umwelt- und sozialverträglichen Tourismusentwicklung;
- informiert über tourismusrelevante Entwicklungen im Bereich der neuen Medien und Informationstechniken;
- informiert und berät Kommunen und Regionen über tourismusrelevante Förderprogramme, erfolgreiche Marketingaktionen etc.;
- führt Informationskampagnen über die ökologischen und sozialen Auswirkungen des Massentourismus durch und stellt Alternativen hierzu vor (z. B. Kampagne gegen [Kinder]sextourismus);
- steht für Journalisten und Journalistinnen und Medien als Anlaufstelle zur Verfügung.

c. Koordination und Kooperation

Das Tourismus-Service-Center

- koordiniert die politischen Aktivitäten zwischen EU, Bund, Ländern und Gemeinden. Es übernimmt die Rolle des Bund-Länder-Ausschusses Tourismus;
- bildet den Rahmen, in dem die verschiedenen Ziele und Aktivitäten der Fachministerien abgestimmt und integrativ verknüpft werden;
- bildet das „Scharnier" zwischen Wirtschaft, Verbänden, Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen einerseits und der Politik andererseits;
- bietet Unterstützung für die länderübergreifende Zusammenarbeit in Tourismusregionen an.

d. Mittelstandsförderung

Das Tourismus-Service-Center

- erarbeitet für die Politik Vorschläge zur Förderung kleiner und mittelständischer Betriebe in der Tourismuswirtschaft;
- dient als Informationsstelle und bietet „Hilfe zur Selbsthilfe" für KMU und lokale Tourismusämter (z. B. über Förderprogramme, die Erarbeitung und Umsetzung touristischer Leitbilder und über geeignete Marketingoptionen).

e. Öffentlichkeitsarbeit und Marketing

Das Tourismus-Service-Center übernimmt die Verantwortung für das Auslands- und Inlandsmarketing. Durch die Zusammenführung der Marketingverantwortung können Synergieeffekte genutzt werden.

Die im öffentlichen Interesse liegenden Ziele des Marketings (z. B. Steigerung der Akzeptanz von umwelt- und sozialverträglichen Urlaubsformen) werden unter Einbeziehung der Kompetenz der Tourismuswirtschaft und der Umweltverbände im Tourismus-Service-Center formuliert. Die Durchführung des Marketings, also die operativen Aufgaben, wird nach vorheriger Ausschreibung an Unternehmen aus dem privatwirtschaftlichen Bereich vergeben („Out-Sourcing").

2. Trägerschaft und Rechtsform

Die Bundesländer und der Bund sind gemeinsame Träger des Tourismus-Service-Centers und gründen dieses in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts. Sie übernehmen gemeinsam die Finanzierung.

Verwaltungsrat

Um die Kompetenzen der verschiedenen Fachministerien auf Bundes- und Landesebene in die Arbeit des Tourismus-Service-Centers zu integrieren, wird ein Verwaltungsrat eingerichtet, in dem die relevanten Fachressorts beteiligt sind. Der Verwaltungsrat legt in regelmäßigen Abständen die grobe Zielrichtung der Arbeit des Tourismus-Service-Centers fest.

Ausschüsse für Grundsatzfragen

Für besondere Themengebiete werden Ausschüsse für Grundsatzfragen eingerichtet, die in regelmäßigen Abständen einberufen werden (z. B. „Zukunftsfähiger Tourismus", „Förderprogramme für den Tourismus", „Ferntourismus"). In den Grundsatzausschüssen sind die Bundes- und Länderministerien sowie die Parlamente vertreten.

Sachverständigenausschüsse

Zur Kooperation mit der Tourismuswirtschaft und mit wichtigen gesellschaftlichen Interessengruppen werden für ausgewählte Themenfelder (z. B. „Auslandsmarketing", „Inlandsmarketing", „Aus- und Weiterbildung", „Steuern") Sachverständigenausschüsse eingerichtet. Die Sachverständigenausschüsse setzen sich zusammen aus Vertretern der zuständigen Fachbehörden, Sachverständigen aus Tourismuswirtschaft, Tourismuswissenschaft und tourismuskritischen Nichtregierungsorganisationen.

Bonn, den 26. September 1996

Halo Saibold
Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

Tourismus ist weltweit und in Deutschland eine bedeutende Wirtschaftsbranche: In Deutschland beträgt der Anteil des Tourismus am Volkseinkommen 6 %. Über 2 Millionen Arbeitsplätze sind vom Tourismus abhängig. Andererseits hat ungebremster Tourismus massive negative Auswirkungen auf Umwelt, Mensch und Gesellschaft.

Deshalb ist eine politische Rahmensteuerung notwendig, die die Schonung natürlicher Ressourcen und den Schutz des Menschen zum Ziel hat. Die Tourismusentwicklung darf nicht alleine der Tourismuswirtschaft überlassen werden. Eine vernünftige politische Rahmensteuerung bedarf jedoch funktionierender öffentlicher Institutionen. Diese sind derzeit in Deutschland nur unzureichend vorhanden. Das geforderte Tourismus-Service-Center würde diese institutionelle Lücke schließen.

Die Tourismuspolitik hat in Deutschland als eigenständiges, abgegrenztes Politikfeld keine Tradition. (Das 1990 in der DDR gegründete Tourismusministerium wurde mit der Vereinigung aufgelöst.) Eine eigenständige Ressortzuständigkeit, z. B. in Form eines Tourismusministeriums – wie in Frankreich – existiert in Deutschland nicht, obwohl die Anforderungen an die staatliche Steuerungsfähigkeit in diesem Politikfeld in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gewachsen sind.

1. Kompetenzzersplitterung zwischen Bund und Ländern

Die politisch-administrativen Kompetenzen in der Tourismuspolitik sind zwischen den verschiedenen politischen Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden äußerst zersplittert. Alle politischen Ebenen (von der kommunalen bis zur internationalen) sind tourismuspolitisch relevant, wenn auch mit unterschiedlichem Gewicht. Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Länder ist grundgesetzlich geregelt. Zwar steht den Ländern verfassungsrechtlich die originäre tourismuspolitische Kompetenz zu, doch nimmt der Bund im Rahmen verschiedener Fachpolitiken faktisch eine ganze Reihe von Aufgaben wahr, die teilweise in hohem Maße tourismusrelevant sind (z. B. finanzielle Unterstützung der DZT und DIRG, Vertretung deutscher Interessen in internationalen Gremien, Wirtschaftsförderung, Mittelstandspolitik, Raumordnung, Natur- und Umweltschutz). Eine abgestimmte und kohärente Tourismuspolitik zwischen Bund und Länder ist derzeit nicht zu erkennen. Es fehlt an Koordination, Abstimmung und Bündelung der einzelnen Maßnahmen auf Bundes- und Länderebene. Es wird nur gerudert, anstatt gesteuert.

Die bestehenden Institutionen reichen nicht aus: Der Bund-Länder-Ausschuß „Tourismus" wird aufgrund der unverbindlichen Form der Zusammenarbeit seiner Koordinierungsaufgabe nicht gerecht: eine förmliche Vereinbarung über Kompetenzen und Aufgaben des Ausschusses existiert nicht. Der Ausschuß trifft in der Regel nur zweimal jährlich zusammen. Das geforderte Tourismus-Service-Center tritt an die Stelle des Bund-Länder-Ausschusses

und sorgt für eine verstetigte und organisatorisch fest verankerte Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern.

2. Kompetenzzersplitterung zwischen den Fachpolitiken

Die tourismuspolitischen Maßnahmen sind auch in fachlicher Hinsicht äußerst zersplittert. So werden auf Bundes- und Landesebene in einer Vielzahl von Ressorts wichtige tourismuspolitische Entscheidungen gefällt.

Gerade die Zielsetzungen einer sozial- und umweltverträglichen Tourismusentwicklung sind nur erreichbar, wenn auf allen Politikfeldern entsprechend gehandelt wird. Eine zukunftsfähige Tourismusentwicklung vor Ort ist nur möglich, wenn beispielsweise die Instrumente der Raumordnung, der Wirtschaftsförderung, der Berufsbildung, des Umwelt- und Naturschutzes, der Agrarpolitik, der Verkehrspolitik aufeinander abgestimmt sind. Es nützt wenig, die Gewässerqualität in touristischen Regionen zu verbessern, wenn gleichzeitig durch den Ausbau des Straßennetzes die naturräumliche Qualität einer Region zerstört wird. Und es nützt ebenso wenig, die Umweltschutzanstrengungen der deutschen Tourismuswirtschaft zu verstärken, wenn gleichzeitig durch die staatlich gewollte Subvention von Flugbenzin Fernreisen auf Kosten des Klimaschutzes künstlich verbilligt werden. Aufgrund der im Tourismus-Service-Center angesiedelten Querschnittskompetenz wäre dieses in der Lage, Tourismusentwicklung nicht nur in der traditionellen Form der Wirtschaftsförderung, sondern unter dem Primat der Zukunftsverträglichkeit zu unterstützen.

Eine feste Einrichtung zur Koordinierung der Aktivitäten der verschiedenen Bundesministerien, z. B. in Form einer „interministeriellen Arbeitsgruppe Tourismus", existiert derzeit nicht. Regelmäßige Treffen auf Bundesministerebene zur Abstimmung der Aktivitäten in der Tourismuspolitik finden ebenfalls nicht statt. Die Zersplitterung der Zuständigkeiten führt zu unabgestimmtem und teilweise zu gegensätzlichem Handeln der einzelnen Ressorts. Das Tourismus-Service-Center könnte dieses Defizit beheben, indem es den institutionellen Koordinationsrahmen für die Ministerien bildet.

3. Institutionelle und personelle Stärkung der Tourismuspolitik

Angesichts der dringend wahrzunehmenden tourismuspolitischen Aufgaben ist die personelle Ausstattung in den für Tourismus zuständigen Ministerien zu gering bemessen. Im Bundesministerium für Wirtschaft sind von insgesamt 1 700 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen derzeit nur sieben Personen für Tourismus zuständig, auf Landesebene in den zuständigen Ministerien meist nur eine bis drei Personen. (Im Vergleich dazu: im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und in nachgeordneten Forschungsanstalten sind alleine über 4 500 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen beschäftigt!) Mit einer solch geringen Ressourcenausstattung können die vielfältigen Aufgaben der Tourismuspolitik nicht adäquat wahrgenommen werden.

Häufig werden auf ministerieller Ebene Einzelaufgaben wahrgenommen, die überwiegend im operativen und nicht im konzeptionell-gestalterischen Bereich liegen. Mit der Gründung des Tourismus-Service-Centers werden die Ministerien nicht durch zusätzliches Personal aufgebläht, sondern von Aufgaben entlastet, die nicht zu ihren originären gehören.

Dies bedeutet im Endeffekt eine Ausweitung der institutionellen und personellen Kapazitäten im Bereich Tourismus auf staatlicher Seite – im Rahmen von notwendigen Umstrukturierungsmaßnahmen im öffentlichen Dienst. Diese Ausweitung ist notwendig, damit der Staat die Gemeinwohlinteressen wahren kann: Schutz von Umwelt und Natur, Sicherung von Arbeitsplätzen, Verhinderung gesellschaftlicher Fehlentwicklungen (Zerstörung von Gesellschaften und Kulturen durch Tourismus; Kinderprostitution etc.).

4. Kooperation zwischen Staat, Gesellschaft und Tourismuswirtschaft

Das Politikfeld Tourismus ist in besonderem Maße von einer Vielzahl handelnder Akteure geprägt. Neben den staatlichen Akteuren gibt es ein „buntes" Feld wirtschaftlicher Akteure mit unterschiedlichen Interessen (z. B. Reisebüros, Hotels, Sportartikelhersteller, Transportgewerbe, verschiedene Wirtschaftsverbände). Außerdem haben die Touristinnen und Touristen selbst, sowie andere Interessengruppen (z. B. Gewerkschaften, Verbraucherorganisationen, Umweltverbände) eine bedeutende Funktion bei der Entwicklung des Tourismus.

Es ist ein Kennzeichen eines innovativen Staates, die Kooperation mit und zwischen diesen gesellschaftlichen Akteuren zu fördern. Ein moderner Staat steuert auch, aber nicht nur „von oben", genauso wie er nicht nur auf das Motto „Markt statt Staat" setzt. Intelligente Politik mischt „Regulierung" mit „Selbstregulierung". Die Einrichtung von Sachverständigenausschüssen im Tourismus-Service-Center ermöglicht diese moderne Form der Kooperation.

5. Informationsdefizite

Die Informationslage und der Informationsaustausch über tourismusrelevante Fragen in der Bundesrepublik Deutschland ist derzeit nicht ausreichend. Der Austausch von Wissen, Informationen und Kenntnissen läuft häufig zufällig und situativ. Für eine konzeptionell-gestalterische Politik ist dies nicht ausreichend.

Die bereits vorhandenen Informationen sollten durch das Tourismus-Service-Center thematisch gebündelt werden, um deren Komplexität zu reduzieren und den gezielten Zugang zu ihnen zu erleichtern. Darüber hinaus wäre es Aufgabe des Tourismus-Service-Centers, den Informationsbedarf zuverlässig zu benennen und Themenvorschläge für Projekt- und Forschungsvorhaben (z. B. über die Ursachen der Stadtflucht) zu formulieren.

Staatliche Stellen können steuern, indem sie durch Bereitstellung von Informationen ein bestimmtes Verhalten der Bürger oder von Institutionen anregen oder verhindern (z. B. gesundheitliche Auf-

klärung, AIDS-Kampagnen etc.). Für den Bereich des Tourismus bedeutet dies, daß auch über die Folgewirkungen des Tourismus (z. B. Auswirkungen des [Kinder]sextourismus) und über positive Handlungsalternativen informiert wird.

6. Klare Trennung zwischen staatlichen und privaten Aufgaben

Im Bereich des Tourismus gibt es einige Organisationen, die zum Teil massiv mit staatlichen Mitteln unterstützt werden und es werden immer neue gegründet: Die „Deutsche Zentrale für Tourismus" wird zu 85 % aus Bundesmitteln finanziert; die „Deutsche Informations und Reservierungsgesellschaft" erhält jahrelang einen Bundeszuschuß; eine neue „Tourismus-Marketing GmbH" soll gegründet werden, die ebenfalls zu Teilen aus Bundesmitteln unterstützt wird. Diese Organisationen sollen eigentlich Aufgaben wahrnehmen, die im öffentlichen Interesse sind. Die Organisationsstrukturen sind jedoch inzwischen so komplex geworden, daß es zu einer undurchschaubaren Vermengung privater und öffentlicher Interessen – auf Kosten der Wahrung öffentlicher Interessen – gekommen ist. Hier bedarf es einer klaren Trennung zwischen staatlichen Aufgaben und privatwirtschaftlichem Bereich. Aufgaben, die im öffentlichen Interesse liegen (wie z. B. die Auslandswerbung und die Inlandswerbung für den Tourismusstandort Deutschland, die Verfolgung sozialer und ökologischer Schutzziele, Mittelstandsförderung) sind von staatlichen Stellen wahrzunehmen. Da das Tourismus-Service-Center in der Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts gegründet werden soll, ist die politische Kontrolle hier gewährleistet.

Operative Aufgaben, wie die konkrete Durchführung der Marketingmaßnahmen, können in den privatwirtschaftlichen Bereich verlagert werden. Die vom Tourismus-Service-Center ausgehenden Vorgaben hierfür unterliegen der demokratischen Kontrolle und orientieren sich an Gemeinwohlinteressen. Die immer neue Gründung von privatrechtlichen Institutionen, die aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, führt zu unnötigem Verwaltungsaufwand und zu immer unübersichtlicheren Strukturen mit immer weniger politischen Kontrollmöglichkeiten.

7. Organisationsform

Zur Übernahme der dargestellten Aufgaben ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts (vgl. ZDF) in gemeinsamer Trägerschaft der Bundesländer und des Bundes geeignet. Dadurch ist eine integrative Aufgabenwahrnehmung möglich, wie dies z. B. im Baubereich mit der Einrichtung des „Deutschen Instituts für Bautechnik" (DIBt) in Berlin erfolgreich praktiziert wird. Die Gründung des Tourismus-Service-Centers könnte eingeleitet werden, indem ein Bundesland die Anstalt des öffentlichen Rechts per Gesetz errichtet. Parallel dazu schließen der Bund und die Länder ein Abkommen, in dem Aufgaben, Organe und Finanzierung des Tourismus-Service-Centers festgelegt werden. Die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts ermöglicht durch eine entsprechende Ausgestaltung des Bund-Länder-Abkommens eine flexible Aufgabenwahrnehmung

und eine selbständige Haushaltsführung. Dadurch ist eine Anpassung an aktuelle Erfordernisse möglich.

Um eine ausreichende politische und fachliche Kontrolle der Institution sicherzustellen, wird die Anstalt des öffentlichen Rechts unter die Fach- und Rechtsaufsicht der übergeordneten Behörden gestellt.

Die Einrichtung als Bundesbehörde wäre verfassungsrechtlich problematisch, da dem Bund keine originären Kompetenzen für den Bereich der Tourismuspolitik zugeschrieben sind, und wäre auch inhaltlich inadäquat. Die ausschließliche Ansiedlung im Einflußbereich eines Bundeslandes oder mehrerer Bundesländer wäre aufgrund der Notwendigkeit einer vertikalen Integration der Tourismuspolitik nicht problemadäquat.

Eine wirkungsvolle Wahrnehmung der tourismuspolitischen Aufgaben durch den Staat setzt voraus, daß dieser intelligente Strukturen schafft und innovative Methoden der Steuerung einsetzt. Hier besteht Modernisierungsbedarf. Für die Tourismuspolitik gilt: ein „weiter so wie bisher" wird die Problemlagen eher verschärfen denn beheben. Die Gründung des Tourismus-Service-Centers wäre ein entscheidender Schritt zur Erhöhung der Effizienz und Effektivität tourismuspolitischen Handelns.

Druck: Thenée Druck, 53113 Bonn, Telefon 91781-0
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333